



Protokollauszug vom

05.11.2025

Departement Präsidiales / Amt für Stadtentwicklung;

Departement Bau und Mobilität / Amt für Städtebau:

Erlass einer Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz: Auftrag zur Durchführung des öffentlichen Auflageverfahrens (Einwendungsverfahren) nach § 7 PBG

IDG-Status: teilweise öffentlich

Beschluss-Nr.: 2025/851

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Dem Entwurf für eine Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG) gemäss Beilage 1 und dem erläuternden Bericht nach Artikel 47 Raumplanungsverordnung (RPV) gemäss Beilage 2 wird zugestimmt.
2. Das Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, wird beauftragt, gestützt auf § 7 Planungs- und Baugesetz das öffentliche Auflageverfahren (Einwendungsverfahren) durchzuführen.
3. Das Departement Bau und Mobilität, Amt für Baubewilligungen, wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Amt für Städtebau, Raumentwicklung, und dem Departement Finanzen, Immobilien, die Einhaltung der Anforderungen gemäss Art. 10, 11 und 14 ab Eintritt der Rechtskraft der Verordnung im Rahmen des Baubewilligungsverfahren zu überprüfen.
4. Die zuständige städtische Verwaltungseinheit für die stichprobenweise Kontrolle aller Mietverhältnisse gemäss Artikel 8 der Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz wird zu einem späteren Zeitpunkt bestimmt. Es wird davon Kenntnis genommen, dass zur Erfüllung dieser Aufgabe entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen müssen.
5. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.
6. Dieser Beschluss wird zeitgleich mit der Publikation des Auflageverfahrens veröffentlicht. Das Departementssekretariat Bau und Mobilität informiert die Stadtkanzlei über den Zeitpunkt der Veröffentlichung.

7. Mitteilung an: Departement Präsidiales, Amt für Stadtentwicklung; Departement Finanzen, Immobilien, Finanzamt; Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, Amt für Baubewilligungen; Departement Soziales; Stadtkanzlei, Kommunikation Stadt Winterthur.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» angenommen. In der Folge wurde das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) um einen neuen Paragraphen (§ 49b) ergänzt. Diese Anpassung ermöglicht es den Gemeinden, bei Auf- und Umzonungen den Bauherrschaften vorzuschreiben, auch preisgünstige Wohnungen zu erstellen. Zur Regelung der Umsetzung hat der Regierungsrat am 27. Mai 2019 die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, LS 700.8) erlassen, die seit dem 1. November 2019 in Kraft ist. In der PWV werden die Anforderungen an die Erstellung und Erneuerung von preisgünstigem Wohnraum, die Berechnung der Mietzinsen und der Vollzug präzisiert und verankert.

Im neuen kommunalen Richtplan der Stadt Winterthur (Stand August 2024, Weisung an das Stadtparlament) ist als behördenverbindliches Ziel festgeschrieben: «Bei Auf- und Umzonungen von geeigneten Arealen wird – neben anderen Ausgleichsleistungen – im Rahmen von städtebaulichen Verträgen jeweils zwischen 20 bis 50% preisgünstiger, vorzugsweise gemeinnütziger Wohn- und/oder Gewerberaum gesichert». Die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum bei solchen Arealen soll im Rahmen der Anwendung des Mehrwertausgleichs (Art. 1a und 1b BZO) eingefordert werden. Bestätigt das Stadtparlament dieses Ziel, wird es im Rahmen der anstehenden Revision entsprechend in die Bau- und Zonenordnung (BZO) aufgenommen.

Wird ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum in der Nutzungsplanung festgelegt, sind die Vorschriften der PWV bei der Erstellung und Erneuerung von Wohnungen sowie bei der Berechnung der Mietzinse zu beachten. Im Weiteren müssen die Gemeinden Belegungsvorschriften erlassen, um § 49b PBG auf kommunaler Stufe anwenden zu können und damit die Ziele rechtsverbindlich zu sichern. Als Teil der Festlegung durchlaufen die Belegungsvorschriften das gleiche Verfahren wie eine Änderung der kommunalen Nutzungsplanung. Entsprechend muss die vorliegende Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz nach ihrer vorliegenden Verabschiedung durch den Stadtrat während 60 Tagen öffentlich aufgelegt werden. Abschliessend wird das Stadtparlament auf Grundlage einer entsprechenden Weisung des Stadtrats über den Erlass der Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG befinden.

Etwaige Änderungen der oben erwähnten, im Richtplan vorgesehenen Prozentspanne zur Sicherung preisgünstigen Wohnraums im Rahmen der bevorstehenden parlamentarischen Beratung bleiben ohne Einfluss auf die vorliegende Verordnung.

2. Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz

In § 49b Abs. 3 PBG ist festgehalten: «Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume». Auf dieser Grundlage regelt die vorliegende Verordnung die Anforderungen an die Bewohner:innen der preisgünstigen Wohnungen (Belegungsvorschriften), einschliesslich Vollzug und Kontrollen dazu. Zudem werden Fragen zu Kontrollen bezüglich der für die preisgünstigen Wohnungen geltenden maximalen Investitionskosten und Mietzinsen geregelt, soweit dies in Ergänzung zur PWV als kantonaler Ausführungsverordnung zu § 49b PGB als notwendig erscheint.

Die Verordnung kommt nur bei demjenigen Wohnanteil einer Überbauung zur Anwendung, welcher in den jeweiligen Gestaltungsplänen bzw. städtebaulichen Verträgen als preisgünstiger Wohnraum im Sinne dieser Verordnung festgelegt wird.

Die Verordnung gliedert sich in sieben Kapitel:

- In Kapitel A («Allgemeine Bestimmungen») ist der Zweck der Verordnung umschrieben. Sie bezweckt vor allem die Umsetzung des Ziels von § 49b PBG, mit dem neuen Planungsinstrument mehr preisgünstigen Wohnraum in Winterthur zugunsten der Zielgruppe schaffen zu können.
- In Kapitel B («Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner») sind die kommunalen Belegungsvorschriften im Sinne von § 49b PBG Abs. 3 umschrieben (Wohnsitzverpflichtung, Verhältnis von Zimmer- zu Personenzahl, Einkommenslimiten). Die Wohnsitzverpflichtung soll verhindern, dass preisgünstige Wohnungen als Zweit- oder Ferienwohnungen genutzt werden, was Sinn und Zweck von § 49b PBG widerspräche. Die Formel «Zimmerzahl minus eins» und die Einkommenslimitenregelung sind dadurch begründet, dass die preisgünstigen Wohnungen möglichst dauerhaft Personen zur Verfügung stehen, die diese Wohnungen auch benötigen. Um besonderen Situationen gerecht werden zu können, sind Ausnahmeregelungen vorgesehen (siehe Kapitel G).
- Kapitel C («Anforderungen an Vermieterinnen und Vermieter») beinhaltet deren Pflichten und Obliegenheiten im Zusammenhang mit der Auflage, preisgünstige Wohnungen zu vermieten, und zwar insbesondere dazu, wie diese Auflagen in den Mietverträgen umzusetzen sind. Zum einen geht es darum, dass bei Mietverhältnissen zu preisgünstigen Wohnungen die Belegungsvorgaben und zugehörigen Kontrollen den betroffenen Mieter:innen bekannt sein und von diesen schriftlich bestätigt werden müssen. Zum anderen ist genauer geregelt, inwiefern Vermieter:innen Sanktionen (Kündigungen von Mietverhältnissen) ergreifen müssen, falls die Kontrollstelle feststellt, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Bewohner:innen nicht mehr erfüllt sind.
- Im Kapitel D («Kontrolle») sind wichtige Punkte zur Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an die Bewohner:innen preisgünstiger Wohnungen durch die zuständige Stelle geregelt.

Es sollen stichprobenweise Kontrollen aller Mietverhältnisse durchgeführt werden. Art. 9 gibt zudem einen Hinweis darauf, auf welche Daten die Kontrollstelle bei der Einwohnerkontrolle und beim Steueramt zugreifen kann.

- Kapitel E («Investitionskosten und Mietzinse») beinhaltet Bestimmungen über den Vollzug und die Kontrolle betreffend die zulässigen Investitionskosten und Mietzinsen der preisgünstigen Wohnungen. Dies in Ergänzung zu den in der PWV enthaltenen kantonalen Ausführungsbestimmungen zu § 49b PBG. Für den Vollzug enthält die Umsetzungsverordnung ergänzend einige abwicklungstechnische Regelungen. Unter anderem muss für die Anerkennung von höheren Investitionskostenlimiten gemäss § 4 Abs. 4 PWV ein Gesuch im Rahmen des provisorischen Investitionkostennachweises eingereicht werden. Damit soll vermieden werden, dass über die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von speziell begründeten Mehrkosten nach Bauvollendung diskutiert werden muss, wenn diese bereits entstanden sind. Die Regelung dient nicht zuletzt der Planungssicherheit für Bauherrschaften.
- Kapitel F («Anmerkungen im Grundbuch») beinhaltet die Bestimmung, dass die Vorgaben dieser Verordnung zur dauerhaften Sicherstellung im Grundbuch anzumerken sind.
- Kapitel G («Schlussbestimmungen») beinhaltet zwei Regelungen, die unter bestimmten Bedingungen ein Abweichen von der Umsetzungsverordnung erlauben.

Um besonderen Situationen gerecht werden zu können, wie bei sehr kleinen Zimmern oder aufgrund sozialer Umstände, wenn beispielsweise Personen wegen ihres hohen Alters ein Umzug nicht mehr zuzumuten ist, beim Auszug eines Eltern- oder Konkubinats teils in einem Haushalt mit minderjährigen Kindern etc., sieht Art. 13 vor, dass der Stadtrat Ausnahmeregelungen für Härtefälle erlassen kann.

Um gemeinnützige Bauträger sowie die Verwaltung von unnötigem Aufwand zu entlasten, sieht Art. 14 vor, erstere auf Antrag von der stichprobenweisen Kontrolle auszunehmen. Als Voraussetzung dafür müssen ihre Statuten gleichwertige Bestimmungen im Sinne der vorliegenden Verordnung hinsichtlich Belegung, Wohnsitzverpflichtung, Einkommens- und Vermögenslimite sowie Kontrolle enthalten, die für denjenigen Anteil der Wohnungen einer Überbauung zur Anwendung kommen, die gemäss dieser Verordnung erstellt wurden.

3. Abschätzung der Anzahl Wohnungen

Die vorliegende Verordnung kommt nur im Rahmen von Auf- und Umzonungen von geeigneten Arealen zur Anwendung und hat nur für einen Teil des auf diesen Arealen realisierbaren Wohnraums Gültigkeit. Daher ist absehbar, dass in den nächsten 4 bis 7 Jahren maximal 100 bis 150 Wohnungen nach den entsprechenden Vorgaben erstellt werden. Eine Aussage über die mittel- bis langfristig mögliche Zahl kann derzeit nicht gemacht werden, da sie von der Entwicklung auf dem Immobilienmarkt, der Bautätigkeit und den Spielräumen der zukünftigen BZO abhängt.

4. Prüfung Anforderungen im Rahmen Baubewilligungsverfahren

Die Federführung für die stadtinterne Koordination zur Sicherstellung einer Prüfung hinsichtlich Einhaltung der Anforderungen bezüglich der zulässigen Höchstwerte von Investitionskosten und Mietzinsen sowie von Ausnahmen gemäss Art. 10, 11 und 14 der Verordnung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens, liegt beim Amt für Baubewilligung. Für Teilaspekte, wie die Überprüfung der Übereinstimmung mit den städtebaulichen Verträgen, ist das Amt für Städtebau, Raumentwicklung, und für die Prüfung der provisorischen Anfangsmietzinse und finanziellen Aspekte der Bereich Immobilien zuständig.

5. Kontrollstelle stichprobenweise Überprüfung

Als Kontrollstelle für die stichprobenweise Prüfung der Einhaltung der Vorgaben zum Wohnsitz, zur Belegung und zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Bewohner:innen gemäss Art. 8 der Verordnung sowie für die Dossierführung der entsprechenden Wohnungen soll das geplante zentrale Immobilienmanagement verantwortlich sein, da das entsprechende Fachwissen in dieser Verwaltungseinheit gebündelt sein wird. Eine stichprobenweise anstelle einer periodischen Kontrolle erlaubt eine ressourcensparende Durchführung der Kontrolltätigkeit sowohl für die Kontrollbehörde als auch für die Vermieter:innen. Sie kann zudem gezielt, beispielsweise bei Verdacht auf Missbrauch oder aufgrund einer entsprechenden Meldung, durchgeführt werden. Der formale Entscheid über die Zuständigkeit für die Kontrollen, die voraussichtlich frühestens ab dem Jahr 2032 notwendig werden, trifft der Stadtrat zu einem späteren Zeitpunkt.

6. Folgekosten

Der personelle Zusatzaufwand im Baubewilligungsverfahren für die Prüfung und Genehmigung der Investitionskosten und der Mietzinse gemäss Art. 10 und 11 sowie für die späteren stichprobenweisen Kontrollen gemäss Art. 8 und 9 der Verordnung lässt sich momentan noch nicht abschätzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die verwaltungsintern zu leistenden Vollzugsarbeiten einen erhöhten Ressourcenbedarf zur Folge haben werden.

7. Externe und interne Kommunikation

Die vorliegende Umsetzungsverordnung wurde in einer stadtinternen Arbeitsgruppe mit Vertretern aus dem Amt für Stadtentwicklung (Lead), dem Amt für Baubewilligung, der Abteilung Immobilien sowie dem Amt für Städtebau, Raumentwicklung, und in Absprache mit dem Rechtsdienst des Departement Bau und Mobilität erarbeitet. Einzelne Bestimmungen wurden am 14. Mai 2025 im Bauausschuss in einer Entwurfsversion präsentiert und diskutiert. Eine weitere interne Kommunikation ist vorderhand nicht vorgesehen. Die beiliegende Medienmitteilung ist zu genehmigen.

8. Veröffentlichung

Dieser Beschluss wird zeitgleich mit der Publikation des Auflageverfahrens veröffentlicht. Zuständig für die Koordination der Veröffentlichung und der öffentlichen Auflage ist das Amt für Städtebau. Das Departementssekretariat Bau und Mobilität informiert die Stadtkanzlei über den Zeitpunkt.

Beilagen:

1. Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz, Entwurf für die öffentliche Auflage
2. Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz, Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV, Entwurf für die öffentliche Auflage
3. Medienmitteilung